

EL IMPACTO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO SOBRE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

MÓNICA C. GAMBRILL*

I. INTRODUCCIÓN

Hay incertidumbre sobre el futuro de la industria maquiladora dentro del contexto de un Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México, Estados Unidos y Canadá. A pesar de que las negociaciones se encuentran "A la mitad del camino"¹ no se sabe aún qué sucederá con el régimen de excepción legal de la industria maquiladora, si se limitará o se extenderá. No obstante, desde el punto de vista de México, es posible encontrar la lógica del futuro desarrollo de la industria maquiladora en los cambios realizados en la legislación mexicana que regula la industria maquiladora a partir de 1990. Sin duda, es más difícil prever la posición que tomará Estados Unidos porque no la ha revelado con anticipación al TLC mediante la modificación de leyes, ni hay una posición claramente hegemónica en el Congreso sobre maquiladoras. Si es que Canadá participa en el TLC trilateral, es de suponerse que la maquila mexicana se convertirá en un imperativo para ellos, igual que para Estados Unidos, a pesar de las reglas de origen de su Acuerdo de Libre Comercio bilateral con Estados Unidos que excluye productos ensamblados en terceros países del trato preferencial;² por eso, para fines de este escrito, se subsume la posición canadiense a la estadounidense.

La tesis de este trabajo es que México adecuó su legislación al nuevo ambiente librecambista antes de iniciarse las negociaciones del TLC; ya sentó las bases para que con un TLC se pueda ampliar la industria maquiladora a

* Coordinadora del Área México-Estados Unidos del CISEUA, UNAM.

¹ Nombre dado a la segunda Reunión Ministerial realizada en Seattle, Washington, E.U., en agosto de 1991.

² Las reglas de origen del ALC bilateral entre E.U. y Canadá protegen el mercado canadiense de productos estadounidenses maquilados en terceros países, como México. El Artículo 301 y la Regla Interpretativa 2 del Anexo 301.2 niegan trato preferencial a bienes procesados o ensamblados fuera del territorio de los dos países signatarios; un producto estadounidense, procesado o ensamblado en un tercer país, tendría que transformarse nuevamente, conforme a las reglas generales de origen, en E.U. antes de exportarse a Canadá. Si se conservaran estas mismas reglas de origen dentro de un Acuerdo Trilateral, entre México, E.U. y Canadá, los productos estadounidenses o canadienses maquilados en México sí recibirían trato preferencial. Sólo los productos de cuartos países tendrían problemas: sobre la factibilidad de que las maquiladoras japonesas cumplan con las reglas de origen que puedan fijarse el TLC trilateral, véase el artículo de Alejandro Mercado Celis, en este volumen.

un sistema de producción compartida, que es lo que necesitan sectores importantes de la industria tanto de Estados Unidos como de México para hacerse más competitivos en el mercado mundial. El microcosmos de la industria maquiladora ya funciona con reglas compatibles con el libre comercio y, por lo mismo, no requiere de modificaciones importantes. Así se explica por qué Estados Unidos no ha incluido la industria maquiladora en la agenda de negociaciones del TLC, a pesar de tener un valor estratégico en las relaciones bilaterales entre México y Estados Unidos. México intenta introducir el tema de la industria maquiladora "a la mitad del camino" en las negociaciones probablemente para lograr una concesión recíproca de parte de Estados Unidos³ cuya legislación al respecto es más proteccionista. De no lograr México reciprocidad, se reducirá la eficacia que podría tener el programa de maquiladoras como instrumento de reconversión industrial tanto de México como de Estados Unidos, dentro del periodo de transición hacia cero aranceles que se establecerá en el TLC.

No sólo es posible sino deseable realizar el ejercicio analítico de tratar de prever posibles implicaciones del TLC sobre la industria maquiladora antes de que se produzcan los resultados de la negociación porque se provee así el contexto necesario para leer las disposiciones técnicas del TLC relativas a la maquila; se identifican las modificaciones que tienen mayor probabilidad de introducirse en el régimen legal actual de ambos países vía el TLC; y se ensaya el juego de intereses contrastantes y coincidentes de los industriales de México y Estados Unidos que puedan determinar los resultados de la negociación. Los antecedentes legales son indispensables para entender lo poco o mucho que especifique luego el TLC sobre la industria maquiladora. Por eso, en la siguiente sección del escrito se exponen las recientes reformas a la legislación mexicana que regula la industria maquiladora; en la tercera sección se identifican posibles reformas a las legislaciones estadounidense y mexicana que regulan la actividad maquiladora, así como el regateo que podría suscitarse entre ambos países.

Antes de empezar propiamente a desarrollar las ideas arriba mencionadas para las secciones II y III, puede ser de provecho para los lectores que no sean expertos en la temática, resumir muy apretadamente las principales características de la industria maquiladora.

El programa de las maquiladoras se ha ido creando, a partir de 1965, mediante un conjunto de exenciones en diferentes leyes mexicanas. Se les concedió a las maquiladoras permisos de: importación temporal, libre de aranceles, para procesar artículos de exportación; permisos para operar con capital cien por ciento extranjero; permisos para comprar, mediante fideicomiso, bienes raíces en la frontera Norte que es una zona prohibida para estas adquisiciones por extranjeros; exención de algunos impuestos federales y estatales, y muchas otras cosas, no tan esenciales como las anteriores, que

³ Después de la segunda reunión ministerial de Seattle, el titular de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Jaime Serra Puche, anunció que México había logrado que se creara un subgrupo para analizar específicamente la situación de las maquiladoras en el TLC.

conforman un régimen de excepción legal que distingue a las empresas maquiladoras de las demás empresas mexicanas.

En la legislación mexicana no existe ninguna restricción sobre la naturaleza del proceso productivo realizado en la maquiladora, ni sobre su grado de contenido nacional a condición de que la totalidad del producto se exporte. Por el lado estadounidense, empero, se restringen ambas cosas: se paga un arancel sobre todo contenido extranjero importado a los Estados Unidos así como sobre los mismos insumos estadounidenses en caso de haberse transformado, más allá de lo permitido, fuera del país. Este esquema esencialmente proteccionista de ambos lados –México, protegiendo su mercado interno y Estados Unidos, su producción industrial– ha creado en México una "industria" ensambladora de partes y piezas extranjeras que se asemeja más a un servicio administrativo de procesos laborales que a un negocio manufacturero ya que desincentiva la transformación industrial y el uso de materiales mexicanos.

Actualmente, la industria maquiladora empieza a evolucionar, por lo menos en algunas ramas, incorporando algunos procesos de manufactura o utilizando técnicas automatizadas de ensamblaje. Esta nueva estrategia de algunas de las corporaciones extranjeras indica la posibilidad futura de mayores transferencias de procesos productivos complejos a México. Actualmente, esta nueva maquila, que incorpora mayor valor agregado en México, se realiza bajo el amparo del Sistema General de Preferencias de Estados Unidos, para esquivar el pago de aranceles estadounidenses; esta transferencia de procesos productivos de mayor complejidad a México podrían generalizarse, eliminado totalmente dichos aranceles.

Industrias de ambos países quieren alentar este proceso, que han bautizado con el nombre de "producción compartida" o "co-producción", extendiéndolo en mayor grado a industrias mexicanas mediante "co-inversiones" con industrias estadounidenses y relaciones de sub-contratación entre compañías independientes. La industria maquiladora tradicional no es un buen ejemplo de producción compartida; para que sea realmente "compartida" tiene que haber procesos productivos más equitativos en los dos países, esto es, que incorpora más valor agregado en México. Se espera que el TLC fomente este proceso de transferencia de procesos productivos complejos a México mediante la desgravación a corto plazo de las exportaciones de las maquiladoras.

La disputa se centra en el mercado de insumos industriales que las maquiladoras consuman: Estados Unidos lo monopoliza actualmente, en 98.5 por ciento, protegiéndolo con tarifas sobre el contenido extranjero; México quiere conquistar parte de este mercado de insumos produciéndolos en empresas mexicanas o por medio de co-inversiones. El nuevo Decreto de la Industria Maquiladora se inscribe en este propósito. Es "nuevo" no sólo por reciente sino porque rechaza los viejos mecanismos de promoción, tipo "sustitución de importaciones", que consisten en porcentajes crecientes de contenido nacional obligatorias a cambio de acceso al mercado nacional; se adapta a las nuevas reglas librecambistas y espera a cambio compartir "libremente" la producción bajo la influencia dinamizadora del TLC.

II. EL DECRETO DE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

El nuevo marco legal de la industria maquiladora empezó ya a conformar sistemas de "producción compartida"; empieza a integrar industrias mexicanas con extranjeras por conducto de las maquiladoras, en vez de limitar el circuito a maquiladoras y empresas extranjeras. Ha creado instrumentos legales con los cuales los empresarios pueden prepararse para el TLC, mediante la reconversión de las industrias nacionales durante el periodo de transición hacia la eliminación total de aranceles, aunque el éxito de estos instrumentos depende en gran parte de los resultados de la negociación del TLC. El Decreto se adelantó a la posible firma del TLC y le dará contenido.

El "Decreto para el fomento y operación de la Industria Maquiladora de Exportación" del 22 de diciembre de 1989 abre nuevos espacios de actividad económica a esta industria que, de aprovecharse, integrarían más estrechamente las estructuras productivas de México y Estados Unidos. Este Decreto es una guía para establecer formas incipientes de co-producción entre la industria nacional y la extranjera que puedan extenderse y profundizarse dentro del mismo programa de maquiladoras o fuera de él, aprovechando las diferentes modalidades de apertura comercial vigentes. De esta manera, el Decreto pone fin al carácter de enclave que ha tenido hasta ahora la industria maquiladora en México porque, por un lado, fomenta el establecimiento de vínculos entre maquiladoras e industrias nacionales y, por el otro, permite que estas empresas vendan parte de su producción al mercado nacional.

Los sistemas de producción y mercado compartido se rigen, ambos, por la misma lógica librecambista y son complementarios; no puede escogerse el uno sin el otro, aunque pueden avanzar a diferentes ritmos. Para exportar hay que importar; la especialización es necesaria no sólo en bienes finales sino también en bienes intermedios: un productor competitivo en el mercado mundial tiene que incorporar los insumos más baratos disponibles en el mercado mundial. El Decreto adapta la maquila a este nuevo ambiente de apertura. A continuación se expone detalladamente la intención liberalizadora del Decreto en los siguientes apartados: primero, en el sistema de producción compartida; segundo, en el sistema de mercados compartidos, y tercero, en otros aspectos del Decreto.

II.1. Sistema de Producción Compartida

El intento de integrar, de alguna manera, a la industria nacional y la industria maquiladora no es nuevo. El extraordinario dinamismo de la maquila, junto con el estancamiento de la industria nacional a partir de 1983, indujeron a una estrategia oficial para aumentar la venta de productos nacionales a las maquiladoras. Para ello, se extendieron los incentivos disfrutados por las empresas exportadoras a los "exportadores indirectos", categoría que incluye a los proveedores nacionales de las maquiladoras, o sea, a las empresas que venden a exportadores directos. La idea era poner a los proveedores nacionales en

igualdad de condiciones con los proveedores extranjeros, eximiéndoles de todos los impuestos que no pagan sus competidores fuera del país y dándoles crédito con tasas de intereses competitivas.

Esta estrategia de aumentar el contenido nacional de los productos exportados por las maquiladoras no ha tenido éxito; el "contenido nacional" representa alrededor del 1.5 por ciento de los "insumos importados". Los incentivos extendidos por el gobierno mexicano para fomentar las exportaciones indirectas vía maquiladoras no bastaron para hacer contrapeso al arancel que cobra Estados Unidos sobre los insumos mexicanos, aunado esto a otras desventajas productivas que tiene México frente a Estados Unidos.⁴

En el nuevo Decreto, el gobierno se muestra "realista" en lo que a contenido nacional se refiere. Resistió la tentación de reglamentar niveles mínimos obligatorios de contenido nacional, a pesar de los precedentes del Decreto anterior, que establecía en forma casuística requisitos de contenido nacional para aquellas empresas que querían vender en el mercado nacional,⁵ y en los diferentes planes de desarrollo industrial elaborados durante los ochenta (automotriz, farmacéutico, electrónico) basados en la idea de un canje entre "contenido nacional" y "acceso al mercado nacional". Hubiera sido congruente con estos antecedentes establecer porcentajes obligatorios de contenido nacional en el Decreto pero se rechazó esta tentación. De hecho, el acceso de las maquiladoras al mercado interno no se condiciona por el contenido nacional; el Decreto lo menciona sólo marginalmente.⁶

⁴ Algunos de estos obstáculos estructurales del lado mexicano que no han hecho hasta ahora factible la participación de la industria nacional en el mercado de los insumos para la industria maquiladora de importación son: la deficiente infraestructura de comunicaciones y transportes entre las grandes urbes industrializadas del centro y la industria maquiladora en la frontera Norte; la maquinaria y el equipo atrasados y menos productivos que utilizan; la ya enraizada práctica empresarial de producir bajos volúmenes con altas tasas de ganancia, y la dificultad que representa promover los productos nacionales en las empresas matrices localizadas en otros países que ya tienen relaciones establecidas con proveedores de su confianza. El resultado es que el empresario nacional no puede producir los grandes volúmenes que piden las maquiladoras, ni puede hacer llegar los pedidos a tiempo; no puede competir en precios, ni se conforma con la tasa de ganancia que le ofrecen, y se palpa, aunque no se pueda medir, una desconfianza hacia los mexicanos y una lealtad hacia los connacionales que dificulta la integración de procesos de verdadera co-producción. Para más sobre este tema, véase: Instituto de Administración de Manufacturas y Materiales de la Universidad de Texas en El Paso, *Industria Maquiladora: Integración de Insumos Mexicanos*, Banco Nacional de México y Desarrollo Económico de Juárez, A.C., febrero 15, 1989.

⁵ Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, *Diario Oficial*, 15 de agosto de 1983, artículos 13 y 14.

⁶ El Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, *Diario Oficial*, 22 de diciembre de 1989, artículo 22, dice que cuando se importa definitivamente el contenido extranjero para venderlo en el mercado nacional, el impuesto general de importación puede calcularse con dos diferentes tasas. Aquellas maquiladoras que tengan un contenido nacional de 2 por ciento o más durante el primer año; 3 por ciento, durante el segundo; 4 por ciento o más durante del tercer año y en adelante pueden optar por pagar el impuesto más bajo, correspondiente a las partes y componentes importados, en vez del impuesto más alto sobre la importación de productos terminados. El incentivo es atractivo pero el porcentaje de contenido nacional es tan bajo que las empresas podrían cubrirlo con compras de materiales indirectos, que no se incorporan directamente en el producto.

Relegar el requisito de contenido nacional no significa una renuncia a la estrategia de exportar indirectamente vía las maquiladoras. Sigue siendo prioridad penetrar este mercado potencial de aproximadamente doce mil millones de dólares, pero no para volverse cada vez más autosuficientes en los diferentes procesos industriales. La lógica del nuevo modelo exportador implica especialización en diferentes componentes industriales para que los productos finales sean competitivos en el mercado mundial. Lo que se pierde en porcentaje del contenido total, se debe recuperar en el mayor volumen de las partes producidas en México, lo que da de todas maneras un mayor valor agregado en México.

El problema no es la teoría que sustenta esta lógica sino la falta de oferta de insumos nacionales para las maquiladoras. En vez de esperar a que se desarrolle esta oferta por sí sola, el nuevo Decreto trata de estimularla, multiplicando los contactos entre empresas nacionales y maquiladoras. Crea modalidades de co-producción para todas las ocasiones: para empresas nacionales que quieran reconvertirse, modernizando su maquinaria y equipo, trasladándose hacia el Norte o elaborando nuevos productos para exportación; para pequeñas y medianas empresas fronterizas que no puedan exportar por sí solos pero que pueden submaquilar; para grandes empresas capacitadas para exportar parte de su producción siempre y cuando reciban los estímulos necesarios.

A continuación, se verá cómo el Decreto facilita la creación de relaciones de co-producción mediante las "operaciones de transferencia", la "submaquila", los "programas de albergue" y las "maquiladoras por capacidad ociosa".

Las "*operaciones de transferencia*" significan que las importaciones temporales de las maquiladoras pueden venderse, arrendarse o transferirse en comodato dentro del mercado nacional, previo permiso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), no sólo a otras maquiladoras y a productores nacionales que sean sus proveedores sino también a otras personas físicas o morales. Estas transferencias en el mercado nacional se consideran "exportaciones indirectas" porque se realizan en moneda extranjera y porque el comprador adquiere la obligación de sacarlos eventualmente del país. La maquiladora supuestamente queda como responsable solidario de su eventual exportación –por eso la vigencia del programa de maquila es un prerrequisito para la renovación del permiso de la SHCP– pero esto no siempre resulta necesario en caso de ventas finales.⁷

Se puede sopesar la importancia de esta medida entendiendo exactamente en qué consisten las importaciones temporales. La categoría de "herramienta y equipo" ha sido expandida para incluir equipo de telecomunicación y cómputo auxiliar de a la producción. La categoría de "maquinaria, aparatos, instrumentos, equipo de laboratorio, de medición y de prueba" se extiende también para incluir todo el equipo administrativo de la empresa. Además de las materias primas, componentes y envases, ahora se pueden importar también contenedores.⁸ Todo ello puede "importarse temporalmente" para "exportarse

⁷ *Ibid.*, artículos 25, 26, 27.

⁸ *Ibid.*, artículo 10.

indirectamente" de tal manera que, sin impuesto alguno, se echen a andar industrias nuevas o se modernicen las ya existentes; los permisos pueden renovarse, a criterio de la SHCP, hasta que bajen los aranceles en bienes de capital lo "suficiente" para importarlos definitivamente, si así lo desean.

La "submaquila" es una modalidad que se rige por las operaciones de transferencia entre maquiladora y empresas nacionales; en esta modalidad la empresa que submaquila va a realizar una parte del mismo trabajo que la maquiladora hace rutinariamente. No es un proveedor típico, en el sentido de una empresa nacional que sustituye las importaciones de insumos extranjeros, sino es una empresa paralela a la maquiladora que desempeña el mismo trabajo o segmentos de éste. Su producción se reintegra a la maquiladora que lo contrató y que realiza el acabado final del producto. Los motivos de la submaquila son semejantes a los de la maquila internacional: lograr una mayor división del trabajo entre empresas, separando los procesos más sencillos, más eventuales o simplemente diferentes, transferiéndolos a otras empresas o regiones en donde los costos son menores. Desde luego, la submaquila utiliza todas las operaciones de transferencia permitidas entre empresas maquiladoras y otras empresas nacionales.⁹

El Decreto extiende todas sus facilidades a empresas nacionales que desarrollen "programas de albergue" "para realizar proyectos de exportación por parte de empresas extranjeras que facilitan la tecnología y el material productivo sin operar directamente dichos proyectos".¹⁰ La empresa nacional puede realizar servicios administrativos para múltiples empresas extranjeras que por alguna razón no quieran establecer una maquiladora; o puede ser una compañía subsidiaria de una corporación mexicana creada, a su vez, por la empresa extranjera que desea maquilar en México pero sin presencia legal, fiscal o laboral. En cualquier caso, la empresa extranjera mantiene completo control sobre la tecnología y los procesos productivos; el administrador del albergue tramita todos los permisos, contrata y es el único responsable legal del personal e inclusive puede encargarse de la construcción de la planta si lo desea la empresa extranjera.

Finalmente, en la figura de "maquiladora por capacidad ociosa" una empresa nacional se convierte parcialmente en maquiladora, utilizando sólo su capacidad ociosa para maquilar.¹¹ Esta modalidad es interesante porque es el tipo de maquiladora que compra mayores porcentajes de insumos nacionales. Aunque su impacto en la estadística global de la industria maquiladora es aún insignificante, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) revela porcentajes importantes de insumos nacionales en los municipios no fronterizos. Esto solía atribuirse al contacto más estrecho entre industrias nacionales y maquiladoras extranjeras que podía darse sólo en ciudades con tradición industrial. Una encuesta sobre maquiladoras ubicadas en

⁹ *Ibid.*, artículo 28.

¹⁰ *Ibid.*, artículo 13.

¹¹ *Ibid.*, artículo 3º, inciso VII.

Guadalajara, Monterrey y la frontera Norte afina esta percepción, demostrando que el alto porcentaje de contenido nacional que caracteriza la maquila en estas ciudades no se da en las maquiladoras extranjeras sino en las empresas nacionales convertidas en maquiladoras, empresas que subcontratan pedidos para empresas extranjeras.¹²

Con esta breve descripción de las nuevas modalidades de maquila internacional no se quiere dar la impresión de que la maquila tradicional esté estancada; el ensamblaje intensivo en mano de obra sigue siendo el corazón del Programa de maquila en México. Enfocamos lo nuevo porque deseamos destacar que el Decreto está diseñado con el propósito de inducir a las empresas extranjeras a cambiar su estrategia para bajar costos, comprando insumos mexicanos y no sólo utilizando mano de obra barata. La perspectiva del Tratado de Libre Comercio lo hace factible porque aleja la amenaza proteccionista implícita anteriormente en cualquier compra de insumos nacionales, sobre todo si elimina inmediatamente el arancel norteamericano sobre el valor agregado en México. Por ello, pensamos que estas nuevas modalidades de maquila pueden crecer mucho más rápidamente que la maquila tradicional.¹³

II.2. Sistemas de Mercado Compartido

La apertura del mercado nacional a las empresas maquiladoras se está dando gradualmente, como parte de la liberalización de la economía; es un proceso dirigido, calculado para impactar no sólo a los consumidores sino sobre todo a los productores nacionales. Ya no se considera a estas empresas como competidoras desleales, cuya participación en el mercado interno resultaría injusta para los productores nacionales. Se empiezan a ver más bien como abastecedoras de insumos industriales baratos que aumentan la competitividad de todos los productos nacionales en los cuales se incorporan incluso los bienes de consumo para la clase trabajadora.

¹² WILSON, Patricia A, *Maquiladoras and Local Linkages: Building Transaction Networks in Guadalajara*, Working Papers of the Graduate Program in Community and Regional Planning, School of Architecture, The University of Texas at Austin, March, Texas, 1990.

¹³ Tal vez valga la pena aclarar de paso que estas modalidades no son "nuevas" en el sentido de haberse mencionado por primera vez en el Decreto maquilador de diciembre de 1989. Las "operaciones de transferencia" se anunciaron crípticamente en el Decreto maquilador de 1983, requiriendo de un permiso especial del gobierno. Véase el Decreto para el Fomento y Operación de la Industria Maquiladora de Exportación, *Diario Oficial*, 15 de agosto de 1983, artículo 24. La "submaquila" se practicaba desde antes, utilizando las "transferencias", pero sólo entre empresas maquiladoras. Los "programas de albergue" han existido desde los años sesenta, pero tuvieron que adaptarse al régimen de maquiladoras; ahora existen por derecho propio y los beneficios del Decreto maquilador se extienden a ellos. La "maquiladora por capacidad ociosa" se creó en el Decreto de 1983 para ayudar a las empresas nacionales, que vendían al mercado nacional, a ocupar su capacidad ociosa, provocada por la crisis económica, en un programa de maquila para la exportación. Ninguna de estas modalidades representa una imposición del gobierno sino un esfuerzo para responder a las nuevas necesidades planteadas por la evolución de la industria maquiladora, dirigiéndola hacia el nuevo sistema de co-producción.

El problema son los términos en que va a darse la competencia directa con productores nacionales. No cabe duda de que ésta constituye un fuerte estímulo para que los productores nacionales de bienes semejantes tengan que adoptar métodos análogos de producción para poder bajar sus precios y competir, o incluso, para sobrevivir; pero para hacer esto necesitan mínimamente gozar de los mismos privilegios que sus competidores. No es claro cómo se puede resolver la contradicción planteada entre darles a las maquiladoras participación en el mercado nacional y, a la vez, conservar el régimen de excepción legal de que gozan actualmente.

En este apartado se verá exactamente en qué consiste la apertura del mercado nacional a los productos maquilados en México: en qué grado ya se abrió y con qué requisitos. Se analizan ciertos aspectos técnicos, como son los reglamentos de "presupuestos de divisas equilibradas" y las "exportaciones virtuales", por qué éstas determinan actualmente la cantidad de productos susceptibles de venderse en el mercado nacional y por qué son factibles de cambiarse con el TLC.

Actualmente, el Decreto autoriza a las maquiladoras a participar en el mercado nacional *"hasta con el 50 por ciento adicional del valor de las exportaciones anuales"*. Hay que subrayar que no se trata simplemente de la mitad de la producción de cada maquiladora en cualquier momento dado sino de la mitad de lo que se exportó anteriormente. Además, la parte que se vende en el mercado nacional debe de ser adicional a la cantidad que se exportó anteriormente, o sea, producción nueva; se tiene que expandir la producción total para abastecer al mercado nacional. Por eso, constituye más bien un máximo de 33 por ciento de la producción en el momento de su venta porque ésta se divide en tres partes: dos corresponden a la producción anterior y la tercera, a la producción nueva que puede venderse en el mercado nacional.

Solamente aquellas maquiladoras que cumplan con un *"presupuesto de divisas equilibrado"* pueden aspirar a vender en el país.¹⁴ Hay que estudiar con detenimiento este requisito porque restringe las ventas de una manera no aparente a primera vista; es más, lo hace con la finalidad de promover ya no sólo el contenido nacional sino el "valor agregado en México".

En sus actividades normales de exportación una maquiladora siempre tendría una balanza de pagos superavitaria, porque exporta más de lo que importa. Sin embargo, cuando empieza a vender en el mercado nacional, no basta el cálculo de exportaciones *versus* importaciones. Se tiene que calcular, por un lado, las divisas ingresadas al país, cambiadas a pesos en un banco nacional, utilizadas para solventar los diferentes gastos de operación de la maquiladora, y compararlo con las divisas egresadas del país por concepto de la importación definitiva de las mercancías extranjeras incorporadas en los productos que se venden en el mercado nacional. En otras palabras, el presupuesto de divisas equilibrado es la diferencia positiva entre lo que la maquiladora paga por todo el valor agregado en México -los sueldos, salarios, prestaciones; las materias primas, auxiliares, envases y empaques nacio-

¹⁴ Decreto..., 1989, artículo 20.

nales; las utilidades y gastos diversos— y los gastos en divisas que paga por la importación del contenido extranjero de lo que se vende en México.

El punto es que este presupuesto de divisas va a ser difícil de equilibrar y en consecuencia se va a poder vender internamente sólo una parte del máximo autorizado en el Decreto. Es así porque el valor agregado en México es ligeramente menor en promedio que el precio de importación del contenido extranjero, en caso de importarse la máxima cantidad permitida. Por lo tanto, sólo aquellas maquiladoras que incorporan un valor agregado superior al promedio podrían aprovechar de manera cabal esta disposición. Las ramas mejor situadas para vender en el mercado nacional serían aquellas maquiladoras que producen bienes de consumo; las otras ramas que producen en mayor medida bienes industriales intermedios o bienes de capital tendrían más dificultad para vender la máxima cantidad permitida en el mercado nacional.¹⁵

Esta tensión entre el valor agregado en México y la cantidad de productos que se puede colocar en el mercado nacional, sirve como incentivo para aumentar el valor agregado en México y el rubro de "insumos nacionales" es el componente del "valor agregado" que más posibilidades tiene de aumentarse. En este sentido, el Decreto no relega el problema del contenido nacional al último lugar de importancia, como podría haberse percibido, sino que lo ubica dentro de una problemática más amplia que es la del valor agregado en México.

Hay que decir, empero, que ha sido difícil aumentar el valor agregado en México porque las devaluaciones del peso han reducido drástica y repentinamente el valor relativo de la parte mexicana; incluso la subvaluación del peso milita en contra del logro de esta meta. Por eso, es fundamental estabilizar la paridad del peso frente al dólar.

También es difícil aumentar el valor agregado en las "nuevas" maquiladoras que utilizan tecnologías complejas de ensamblaje porque en estas maquiladoras el porcentaje de insumos nacionales tiende a ser menor en su relación con los insumos importados que en las otras maquiladoras (aunque puede ser mayor en términos absolutos); por lo tanto, les es difícil mantener un presupuesto de divisas equilibrado.

A falta de un presupuesto de divisas equilibrado, por no incorporar suficiente valor agregado en México, existe una instancia como último recurso. El Decreto crea una nueva categoría de "*exportaciones virtuales*" que podría servir para abastecer al mercado nacional de los bienes que estas maquiladoras no

¹⁵ Las ramas productoras de bienes de consumo, en orden descendente de valor agregado en México, son "selección, preparación, empaque y enlatado de alimentos", "fabricación de calzado e industria del cuero", "ensamble de muebles, sus accesorios y otros productos de madera y metal", y en menor grado "ensamble de prendas de vestir, y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales" y "ensamble de juguetes y artículos deportivos". Las ramas que producen bienes intermedios o de capital, en orden descendente de valor agregado, son: "ensamble de maquinaria, equipo, aparatos y artículos eléctricos y electrónicos", "materiales y accesorios eléctricos y electrónicos", "construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios" y "ensamble y reparación de equipo, herramienta y sus partes, excepto eléctrico". Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI), Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), *Estadística de la Industria Maquiladora de Exportación*, 1980-1988.

alcanzarían normalmente a vender en México. Una "exportación virtual" realmente no es una exportación sino una importación; se llama así porque se tiene que pagar en divisas. Esta figura está diseñada para evitar comprar en el extranjero lo que podría comprarse en las maquiladoras mexicanas; en un caso extremo, podría evitar el absurdo de tener que exportar la producción de una maquiladora para poder luego importarlo. Requiere de un "importador virtual" en México, dispuesto a comprarle directamente a la maquiladora su producción y pagársela con divisas. Se requiere también del permiso previo de la SHCP y la SECOFI, que determinarán las condiciones de cada caso, pero de antemano no hay límite máximo para estas operaciones.¹⁶

La co-producción presupone la apertura del mercado a insumos extranjeros y la importación de bienes finales, y el Decreto la hace viable; aún no es total, pero es muchísimo más compatible con el libre cambismo que el conjunto de requisitos anteriores¹⁷ que, entre otras cosas, excluía del mercado nacional cualquier producto maquilado por el simple hecho de tener un competidor nacional.

II.3. Otros aspectos del Decreto

Lo anteriormente expuesto no constituye una síntesis de todos los puntos del Decreto de la Industria Maquiladora sino sólo de los elementos más directamente relacionados con el uso de la maquila internacional como instrumento de reconversión de ciertos sectores de la industria nacional, integrando estos sectores en una estructura complementaria de co-producción con sectores de la industria extranjera.

Se excluyen de este escrito todas las estipulaciones del Decreto que no tengan que ver directamente con nuestra tesis, aspectos de mucha importancia administrativa para la industria como, por ejemplo, los permisos que han logrado las maquiladoras para importar todos los productos necesarios para su operación bajo una sola fracción arancelaria y en un solo pedido consolidado mensualmente, así como poder llevar a los apoderados aduanales a sus plantas para tramitar exclusivamente sus asuntos en vez de tener que pasar por agentes aduanales externos. Se incluyen nuevas modalidades que aún no tienen mucha importancia cuantitativa, pero la idea es encontrar la dirección en que evolucionará la industria maquiladora dentro del contexto de TLC.

¹⁶ Decreto..., 1989, artículo 24.

¹⁷ Desde 1983 las maquiladoras adquirieron la posibilidad legal de vender un 20 por ciento de su producción en el mercado nacional, y excepcionalmente porcentajes mayores. Sin embargo, son contadas las maquiladoras que lograron hacerlo por los innumerables requisitos que el viejo Decreto les impuso: que no compitieran con empresas nacionales, que tuviera ciertos grados de integración nacional y que mantuvieran un presupuesto equilibrado de divisas; todo para lograr un permiso anual susceptible de cancelarse en caso de surgir algún productor nacional. Si se compara este 20 por ciento con el 33 por ciento permitido actualmente, sin tomar en cuenta los demás condicionantes, no parece tan significativo; pero en la práctica, muy pocas maquiladoras lograron vender algo en el mercado interno anteriormente, y muchos lo van a poder hacer ahora. Véase el Decreto..., 1983, artículos 12, 13, 14.

Las nuevas relaciones de co-producción en la industria maquiladora no se limitarán a bienes industriales. El nuevo Decreto expande el campo de actividades abierto a las empresas maquiladoras para incluir a los servicios y a la agroindustria (además recursos mineros, pesqueros y forestales). Aunque se diga de paso, esta novedad da una idea del enorme potencial de crecimiento de las maquiladoras. Se multiplicarán exponencialmente las combinaciones de las diferentes modalidades de maquila en estos nuevos sectores de la economía: la maquila de la producción agropecuaria, la maquila agroindustrial, la maquila de servicios productivos, la maquila de servicios profesionales (entre otros, secretariales, administrativos, de contabilidad y cómputo), y probablemente la maquila comercializadora (por ejemplo de bienes intermedios y de capital para otras empresas). En la medida en que crezcan estos nuevos sectores, el Programa de maquiladoras jugará un papel no sólo en la reconversión industrial sino también en la modernización de estos otros sectores de la economía.

III. IMPACTO DEL TLC SOBRE LA INDUSTRIA MAQUILADORA

El impacto del libre comercio sobre la industria maquiladora se está dando antes e independientemente de la firma del TLC como producto de la progresiva globalización de la industria y la apertura comercial de México desde 1985. Por eso, el nuevo Decreto de la Industria Maquiladora ya introdujo medidas liberalizadoras al funcionamiento de esta industria, entre las cuales destacan las ya mencionadas "operaciones de transferencia" que permiten trasladar los bienes de capital e intermedios, importados libres de gravámenes por las maquiladoras, a otras empresas en México; la apertura del mercado nacional al "50 por ciento adicional del valor de las exportaciones anuales", y las "exportaciones virtuales" que permiten importar bienes de las maquiladoras aunque no mantengan un "presupuesto de divisas equilibrado".

Todavía no es total la apertura; en cada una de estas medidas liberalizadoras se incluyen aspectos proteccionistas. Se permite la libre importación de bienes de capital e intermedios para maquiladoras y otras empresas nacionales, pero se requiere de permiso previo de la SHCP. Se abre el mercado nacional pero sólo para cierto porcentaje de la producción de las maquiladoras, siempre y cuando las empresas mantengan un balance en las divisas que ingresen y egresen. Se permiten excepciones a estas restricciones en el acceso al mercado nacional, pero con permiso previo de la SHCP y la SECOFI.

Desde el punto de vista mexicano, estas medidas liberalizadoras merecen una acción recíproca de parte de los Estados Unidos, que bien podría ser la eliminación inmediata de los aranceles estadounidenses sobre el contenido mexicano de los productos de las maquiladoras. No es claro, empero, cómo lo evaluará Estados Unidos y cuál será su respuesta.

Si bien hay motivo para esperar reciprocidad con los cambios que México introdujo en el nuevo Decreto, lo más probable es que Estados Unidos se niegue a considerarlos como parte del proceso negociador del TLC, tomándolos

más bien como punto de partida de un duro regateo. Incluso, con una concepción estrecha de lo que significa reciprocidad, Estados Unidos podría argumentar que el mercado mexicano sigue estando más cerrado a los productos de las maquiladoras que el mercado estadounidense y, por tanto, que México debería hacer mayores concesiones comerciales que Estados Unidos en el TLC.

Si el establecimiento de sistemas de producción y mercados compartidos es una meta común, entonces "reciprocidad" en la negociación no debe ser interpretada como la introducción de cambios exactamente iguales en ambos países, ya que la función de cada uno de ellos en este sistema no es idéntica sino complementaria. Se debería aceptar que en un principio México dé mayores concesiones en lo necesario para adaptar su producción a las nuevas necesidades de la co-producción, o sea, que México abra primero su mercado para los bienes intermedios y de capital necesarios para producir. Estados Unidos, en cambio, debería desgravar más rápidamente el contenido mexicano incluido en los productos de las maquiladoras.

El Decreto permite las "operaciones de transferencia" que estimulan la importación temporal de bienes intermedios y de capital desde Estados Unidos. No tendría caso que Estados Unidos correspondiera, eliminando gravámenes sobre los mismos bienes provenientes de México, sino más bien desgravando el contenido mexicano incorporado en los productos de las maquiladoras. Esto sería ejemplo de una negociación flexible. El hecho de que el mercado mexicano esté menos abierto a los productos de las maquiladoras que el estadounidense no sería problemático; México está más abierto en otros sectores y se iría abriendo más y más en función de las necesidades de la co-producción.

Si en Estados Unidos predomina la posición de los grupos que quieren mantener a las maquiladoras durante el máximo periodo posible como simples empresas ensambladoras de insumos estadounidenses, en vez de profundizar en la co-producción, van a querer desgravar el contenido mexicano en los productos de las maquiladoras lo más lentamente posible. Una manera de lograr esto sería en una negociación inflexible que exigiera la total apertura del mercado mexicano a los productos de las maquiladoras para igualar grado de apertura en Estados Unidos y una reducción paralela, punto por punto, de aranceles estadounidenses y mexicanos sobre estos productos.

A continuación, se examinan dos diferentes escenarios de negociación, flexible e inflexible, que podría adoptar Estados Unidos en las negociaciones del TLC. En el primer apartado, se describe un escenario de negociación flexible; para ello, es necesario exponer las normas del código aduanal y del Sistema General de Preferencias (SGP) de Estados Unidos sobre la maquila internacional, así como las peticiones que la Industria Maquiladora ha presentado a los negociadores y las posibles contrapropuestas del gobierno estadounidense. En el segundo apartado, en un escenario de negociación inflexible que implica una estricta reciprocidad, se examina la conveniencia de que México abra su mercado a una cantidad ilimitada de productos de las maquiladoras,

pues el mercado norteamericano ya está abierto en este sentido. Se describen los problemas que esto causaría, así como las posibles soluciones.

III.1. Escenario de Negociación Flexible

Desde hace décadas los Estados Unidos no ha reformado las fracciones de su *Código Aduanal* que regula la reimportación de productos maquilados en el exterior; siguen siendo esencialmente proteccionistas. Las fracciones 9802.00.40, 9802.00.60 y 9802.00.80 del Sistema Armonizado de Aranceles de Estados Unidos¹⁸ eximen de impuestos de importación sólo a los artículos estadounidenses, exportados temporalmente y reimportados al país después de haberse incrementado su valor. Limitan estrictamente tanto el tipo de producto como el alcance del proceso productivo susceptible de llevarse a cabo en la maquiladora y castigan con un arancel a todo el valor agregado en el extranjero.

La primera de estas fracciones permite el reingreso a Estados Unidos de artículos exportados desde ese país para su reparación o alteración. La segunda, se aplica sólo a artículos de metal no precioso provenientes de Estados Unidos, que son exportados para procesamiento parcial, siempre y cuando el proceso final se realice en Estados Unidos. La tercera y más importante para la industria maquiladora reglamenta el reingreso a los Estados Unidos de partes y piezas de origen estadounidense bajo las siguientes condiciones: 1) sólo que hayan sido exportadas ya listas para su ensamblaje, 2) que no hayan perdido su identidad física en el proceso realizado en el extranjero, 3) que no hayan cambiado de forma, apariencia o de cualquier otro modo y tampoco se hayan mejorado u aumentado en valor excepto por el proceso de ensamblaje. Si no se cumpliera con una de estas condiciones, el mismo contenido estadounidense sería gravado, junto con el contenido extranjero, con los derechos correspondientes al tipo de producto importado.

Evidentemente, la legislación estadounidense de la maquila internacional es muy restrictiva. Su objetivo no es promover la producción compartida, en el amplio sentido de la palabra, sino restringirla a reparaciones, procesamiento parcial de artículos de metal, así como ensamblaje; difícilmente merece el nombre de "producción compartida" cuando sólo se comparten salarios, sueldos, alquileres, pagos de servicios públicos y otros servicios administrativos. Si Estados Unidos y México van a avanzar hacia sistemas de producción y mercados compartidos dentro del marco de un TLC, el siguiente paso en la liberalización de la industria tendría que ser tomado por Estados Unidos, introduciendo cambios en las arriba mencionadas fracciones del Código Aduanal o, en su defecto, expandiendo la cobertura que ya concede el Sistema General de Preferencias para México.

¹⁸ Corresponden exactamente al 806.20, 806.30 y 807.00 del Código Aduanal anterior que cambiaron únicamente en su numeración al "armonizarlo" con el sistema de clasificación internacional; se encuentran en el capítulo 98 del Sistema Armonizado de Aranceles de Estados Unidos que está reservado para "Provisiones de clasificación especial" cuya aplicación se limita a Estados Unidos.

Lo que México requiere de parte de Estados Unidos para promover la co-producción es la eliminación de restricciones sobre la importación del valor agregado en México, o sea, la desgravación del contenido mexicano incorporado a los productos de empresas maquiladoras e importado a Estados Unidos bajo las tres fracciones arancelarias que analizamos, así como el levantamiento de restricciones sobre la complejidad de los procesos industriales que pueden llevarse a cabo con insumos estadounidenses, establecidas en el numeral 9802.00.80, para permitir su transformación en México. Ambas cosas podrían lograrse con la misma medida, esto es, con la desgravación del contenido mexicano, porque los insumos estadounidenses transformados en México más allá de lo permitido se tratarían como mexicanos en la aduana de Estados Unidos y, por lo tanto, entrarían a Estados Unidos libres de gravamen.

Estos son objetivos que se cumplirán por sí solos, a largo plazo, con la firma del TLC, mediante la reducción a cero de todos los aranceles, al expirar los plazos máximos establecidos para la desgravación de los bienes y servicios en cuestión. Por ejemplo, en el calendario del Acuerdo de Libre Comercio bilateral entre Estados Unidos y Canadá se establece un periodo de hasta veinte años para bienes de mayor sensibilidad, aunque la mayoría se desgraven en tres plazos: 1) inmediatamente, 2) en cinco años y 3) en diez años. No se sabe aún el plazo en que los productos de las empresas maquiladoras serán desgravados; tampoco si se hará en bloque para toda la industria o artículo por artículo, según su clasificación aduanal.

Si en vez de esperar cinco, diez, quince o veinte años para facilitar la incorporación de insumos mexicanos en los productos ensamblados (dejando hasta entonces el fomento de procesos completos de manufactura en México) se quiere potenciar la maquila como instrumento de reconversión industrial para una parte de las empresas nacionales, entonces, **la desgravación sobre productos maquilados en México debe ser inmediata y en bloque.** O sea, se deben unir los productos en una sola clasificación aduanal y desgravarse en el plazo más corto establecido por el TLC. De esta manera, durante el periodo de transición, algunas empresas nacionales pueden empezar a ligarse con el mercado internacional vía maquiladoras. Mediante esta decisión las empresas no-competitivas encontrarían una relación viable con el mercado internacional y se irían preparando para la reducción total de aranceles.

Esta medida sería positiva porque ayudaría a la industria maquiladora a transformarse en una industria de producción compartida, en vez de sólo ensamblaje o procesamiento parcial. Es importante que se dé esta transformación de la industria maquiladora lo más pronto posible, antes de que las empresas nacionales se ligen a ella mediante "operaciones de transferencia", "sub-maquila", "programas de albergue" y "maquiladoras por capacidad ociosa". Si la industria maquiladora va a ayudar a modernizar ciertos sectores de la economía nacional no debe transferirles sólo operaciones de ensamblaje y procesamiento parcial. Sería un retroceso para México reconvertir industrias completas en simples maquiladoras tradicionales. La industria maquiladora tendrá que transformarse a sí misma en el proceso de reconversión industrial,

convirtiéndose en una verdadera industria de transformación con cadenas productivas hacia adelante y hacia atrás en la economía nacional, junto con otras empresas nacionales.

La eliminación de las barreras proteccionistas a la co-producción en los Estados Unidos es una condición necesaria, aunque no suficiente, para lograr este objetivo. Existen otras barreras tecnológicas, infraestructurales y culturales que necesitan superarse si la co-producción se va a desarrollar. Si bien las "operaciones de transferencia" permiten enfrentar el rezago tecnológico en las industrias proveedoras de las maquiladoras, tomará tiempo superar los demás impedimentos. El cambio sería gradual y, por eso, habría tiempo para implantar programas de ajuste para facilitarlos, por ejemplo, reubicando trabajadores de industrias afectadas negativamente hacia aquellas en las que el impacto será positivo.

Se beneficiaría Estados Unidos también con esta medida. Al desgravar el contenido mexicano y permitir que se realicen procesos de transformación en México con insumos importados de Estados Unidos, se eximiría sus propias materias primas del impuesto de reimportación que causan bajo la legislación actual, ya que éstas necesariamente se transforman en el proceso productivo y, por tanto, pagan aranceles. Asimismo, libraría sus propios insumos industriales de las restricciones legales sobre el proceso productivo realizado con ellos en México, aumentando así su uso. También estimularía a la industria de bienes de capital en Estados Unidos, porque México importaría maquinaria y equipo de todo tipo tanto para las maquiladoras como para empresas nacionales. Sobre todo, permitiría racionalizar la producción al máximo y aumentar la productividad y competitividad de los productos estadounidenses, que es la meta principal que en el TLC tiene Estados Unidos.

Si el trabajo de los negociadores del TLC es precisamente eliminar los aranceles a diferentes velocidades según se estime conveniente; si a las dos partes les conviene que Estados Unidos reduzca a cero en un plazo inmediato las tasas de los aranceles sobre las diferentes categorías de contenido mexicano proveniente de industrias maquiladoras; y si esto representa una acción recíproca y no unilateral de parte de Estados Unidos, entonces, debería de aprobarse tal eliminación. Sin embargo, en Estados Unidos no hay consenso sobre eximir a México de las restricciones en cuestión.

Surgieron algunos impedimentos políticos en el Congreso Norteamericano durante el proceso aprobatorio de la vía rápida; pueden surgir más durante el curso de las pláticas, en el ir y venir de propuestas entre el Ejecutivo y el Congreso; tampoco es seguro lo que pasará cuando al Congreso le toca elaborar las leyes domésticas que pongan en marcha el TLC, ni en la ratificación final. No es simplemente asunto de técnicos en comercio exterior, porque los negociadores estadounidenses del TLC no están autorizados a ofrecer ningún cambio en su legislación estadounidense sin permiso de la Cámara; es un problema eminentemente político, que tiene que lidiar con intereses proteccionistas apoyados por la legislación actual de Estados Unidos.

En caso de no poder eximir a México de las restricciones establecidas en las fracciones arancelarias en cuestión, una alternativa sería negociar para México una garantía de su inclusión en el *Sistema General de Preferencias* (SGP) durante todo el periodo de transición establecido en el TLC, así como la ampliación del número de productos mexicanos incluidos en el SGP y la eliminación de las cuotas cuantitativas que actualmente se imponen sobre los productos en la revisión anual.

El SGP es un programa, vigente hasta julio de 1993, mediante el cual el presidente de los Estados Unidos escoge los países de menor desarrollo, susceptibles de recibir un trato comercial preferencial para un cierto número y cantidad de productos. El problema con el SGP es que da menor preferencia a los que más exportan; "gradúa" a los países más exportadores y a los productos más competitivos del SGP para otorgar su parte de las cuotas a países de menor nivel de desarrollo y a productos menos competitivos; de esta manera, entre más exporte un país, menos acceso tendrá al mercado estadounidense bajo este SGP.¹⁹ Por eso, tal y como funciona, no constituye un buen mecanismo de transición hacia el libre comercio para México.

Actualmente, México es el país más beneficiado por este programa; su participación en el SGP ha aumentado en gran parte por la creciente participación de la industria maquiladora en ello. El SGP compensa, en parte, las limitaciones que la ley aduanal de Estados Unidos impone sobre la actividad maquiladora. Permite exportar productos maquilados en México que tengan más de treinta y cinco por ciento de contenido nacional; de no ser por el SGP, estos productos pagarían aranceles que podrían constituir una desventaja comercial insuperable.

La desventaja del SGP para las empresas maquiladoras es que no ayuda a superar la etapa más difícil, de tránsito hacia el mínimo de treinta y cinco por ciento de integración nacional. Para las empresas que pueden cumplir con este requisito, el problema es su impredecibilidad; de año en año, entre los productos elegibles bajo el SGP se eliminan más de la mitad por razones que se clasifican como de "necesidad competitiva" de los Estados Unidos.²⁰

No es claro si México podrá seguir recibiendo estos beneficios después de firmar un TLC porque supuestamente el Tratado se celebra entre socios iguales, sin concesiones especiales para ninguno de los miembros; México ha insistido reiteradamente en un trato especial, por ser un país en vías de desarrollo –status que tiene actualmente en el Acuerdo General de Aranceles y Comercio.

Los negociadores mexicanos están recomendando extender el número de productos incluidos y eliminar las cuotas cuantitativas. El Secretario de Comercio, Jaime Serra Puche, declaró que el SGP, ampliado a 40 por ciento

¹⁹ GLICK, Leslie Alan y Javier Moctezuma Barragán, "Aspectos Jurídicos del Sistema General de Preferencias de Estados Unidos y sus efectos para México", en *El Comercio Exterior de México*, Tomo III, Siglo Veintiuno Editores (Coeditores: Instituto Mexicano de Comercio Exterior y Academia de Arbitraje y Comercio Internacional), México, 1982, pp. 413-440.

²⁰ *Excelsior*, 20 de marzo de 1990, p. 1, (sección financiera).

de las fracciones arancelarias de Estados Unidos y sin cuotas cuantitativas, sería la mecánica ideal en la que se reconocerían los distintos grados de desarrollo.²¹ Si fuera posible extender el SGP de esta manera, beneficiaría no sólo a la industria maquiladora sino a otras industrias nacionales.²²

Para la industria maquiladora sería indispensable renovar el SGP si no resultara posible eliminar de forma inmediata los aranceles estadounidenses sobre el contenido mexicano en los productos maquilados. Perder el SGP, sin ganar en lo demás, causaría un retroceso enorme para la industria maquiladora, más allá que su importancia estrictamente cuantitativa, porque las maquiladoras que exportan vía SGP son precisamente aquéllas que han avanzado más en la dirección de la co-producción. Esto sería totalmente contradictorio con la meta de promover la co-producción y, por lo tanto, inaceptable para México.

Las principales peticiones formuladas por el *Subsector de la Industria Maquiladora* frente a la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE) que representa a dicha industria en las negociaciones son: 1) que se eliminen los aranceles estadounidenses a todos los componentes, materiales y valor agregado por las plantas maquiladoras, siempre y cuando su fabricación de origen sea en México o en Estados Unidos, y 2) que al firmarse el Tratado de Libre Comercio entre México y Estados Unidos no deje de aplicarse a México el Sistema Generalizado de Preferencia.²³

¿Qué pasaría si Estados Unidos se resistiera a desgravar de inmediato los productos de la industria maquiladora, o si se negara a extender el SGP? Si Estados Unidos se negara a eliminar aranceles sobre los productos de las maquiladoras a corto plazo, se perdería la oportunidad de acelerar el tránsito de la maquila tradicional a la maquila del nuevo tipo, pero no se cancelaría el proyecto de la co-producción. Definitivamente, sería menos atractivo transferir operaciones de ensamble a empresas nacionales que operaciones de manufactura capaces de integrar insumos de las empresas nacionales a la producción maquiladora, pero no significaría la cancelación definitiva de la posibilidad de realizar trabajos más complejos de co-producción. Suponiendo que se contara con una ampliación del SGP para México, un número creciente de empresas nacionales, incluyendo maquiladoras, podría exportar. Se avanzaría de todos modos, pero a un ritmo más lento y sin una estrategia de reconversión para las empresas que no entrarán al SGP durante la etapa más dura de ajuste al librecomercio.

El peor escenario sería ambas cosas juntas: no eliminar de inmediato aranceles sobre contenido nacional en productos de maquiladoras y no ampliar

²¹ *Excélsior*, jueves 12 de septiembre de 1991, 10-A.

²² Podría justificar la continuación de programas de fomento sectorial como los que funcionan actualmente en las industrias automotriz, farmacéutica y electrónica así como otras formas de trato preferencial para la pequeña y mediana empresa de capital mexicano o desarrollo regional.

²³ *Estudio de Posición* elaborado por el Consejo Nacional de la Industria Maquiladora en conjunto con todas las Asociaciones de la Industria Maquiladora del país y presentado a la Coordinadora de Organizaciones Empresariales de Comercio Exterior (COECE), fotocopia, mayo, 1991, pp. 3 y 5.

el SGP cuando expire en 1993; no sólo limitaría las posibilidades de transformación de la industria maquiladora sino que retrocedería en lo ya ganado.

III.2. Escenario de Negociación Inflexible

Si los negociadores estadounidenses quisieran presionar al máximo, podrían tratar de imponer una definición inflexible de reciprocidad en las negociaciones. A cambio de la eliminación inmediata de aranceles sobre contenido mexicano, o a cambio de la extensión del GSP, podrían pedir acceso irrestricto al mercado mexicano para el cien por ciento de los bienes maquilados en México y, además, una reducción simultánea de los aranceles entre México y Estados Unidos, producto por producto, punto por punto. ¿Debe ofrecerse la completa apertura del mercado mexicano para los productos de la industria maquiladora a cambio de la completa apertura del mercado estadounidense?

El Consejo Nacional de la Industria Maquiladora favorece esto pues dice:

"Que al firmarse el Acuerdo de Libre Comercio entre Mexico y Estados Unidos se permita la venta irrestricta de los productos de maquiladoras en México. Que los productos de las maquiladoras se internen a México exentos de derechos de importación, excepto para los componentes o materiales procedentes de terceros países, que pagarán el arancel correspondiente, sujetos a las reglas de origen que se convengan."²⁴

Si bien se entiende que esto estimularía el crecimiento de la industria maquiladora, hay que juzgar su impacto sobre el país en su conjunto.

Primero es necesario establecer la no-equivalencia entre el acceso irrestricto de productos de maquiladoras al mercado estadounidense y su acceso al mercado mexicano porque los productos de las maquiladoras están compuestos casi exclusivamente por insumos estadounidenses. No es igual abrir el mercado estadounidense a sus propios productos que abrirles el mercado mexicano. Pero hay que admitir que, en la medida en que se desarrollen las relaciones de co-producción que esta medida estimularía, se iría incorporando más valor mexicano a estos productos. Además, el mercado estadounidense ya está abierto al cien por ciento a estos productos ensamblados por Estados Unidos en el extranjero, con sus respectivos aranceles; mientras que en México apenas empieza este proceso de apertura.

También es cierto que una apertura irrestricta del mercado mexicano para los productos de las maquiladoras no representaría una desviación de la política comercial del último lustro en México. Es uno de los sectores más aptos para la apertura debido a las relaciones complementarias y no competitivas que mantiene con empresas extranjeras. De todas maneras, este tipo de productos se están importando del resto del mundo con aranceles bajos;

²⁴ *Ibid.*, p. 10.

conviene desgravar más rápidamente los bienes maquilados en México que aquellos maquilados en otra parte del mundo porque así se estimula la inversión, la creación de más empleos y la formación de mayores cadenas productivas.

El verdadero problema con la liberalización total e inmediata de estos productos en México es que otorgaría a las maquiladoras trato nacional cuando a la vez conservan el régimen de excepción legal que les ha caracterizado hasta ahora; esto significaría un trato privilegiado para las maquiladoras y discriminatorio para las empresas nacionales (de capital mexicano o extranjero).

Por ejemplo, puede haber maquiladoras con capital cien por ciento extranjero que compitan deslealmente con empresas nacionales las cuales por ley deben mantener cierta composición de capital mexicana en determinadas ramas. También entre las maquiladoras y otras empresas extranjeras en México puede haber competencia desleal al permitir a las primeras comprar bienes raíces bajo fideicomiso en la frontera Norte y negar a las segundas acceso a esta ubicación estratégica para la exportación. La contradicción de intereses entre empresas nacionales que pagan impuestos y empresas maquiladoras exentas de gravamen es el más grave y generalizado de los problemas que surgirán con virulencia en la medida en que se abra el mercado nacional a las maquiladoras.²⁵

La exención del pago del Impuesto del Valor Agregado (IVA) para empresas maquiladoras se ha justificado porque la venta final de sus productos se realiza en el extranjero; parece relativamente sencillo remediar esto cobrando IVA en la medida en que éstos se vendan en el mercado nacional. Con respecto al Impuesto sobre la Renta, el asunto es más complicado porque éste grava a la empresa, no sus ventas.

Las empresas maquiladoras han sido eximidas, extraoficialmente, del Impuesto sobre la Renta por la naturaleza de su trabajo. No son empresas independientes que realizan ganancias o pérdidas sino que funcionan como "centros de costos" que proveen servicios administrativos e industriales a empresas extranjeras, remunerados con una cantidad preestablecida entre las partes; por eso el gobierno no ha exigido que declaren sus ganancias. Cuando el gobierno empezó a cobrar el impuesto de dos por ciento sobre los activos de toda empresa que no declare ganancias –presumiendo la existencia de éstas y compensando la falta de pago con este impuesto– se refrendó explícitamente la exención para las maquiladoras.

La Industria Maquiladora defiende esta prerrogativa de la siguiente manera:

"La posible aplicación en México de impuestos sobre activos a los inventarios propiedad de las empresas extranjeras viola (el) principio básico de la operación maquiladora (del movimiento de materiales

²⁵ Esta idea se desarrolla también en el trabajo del Lic. René Cacheaux Aguilar, "Consideraciones sobre los posibles efectos del Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá en la Industria Maquiladora de Exportación Mexicana", ponencia presentada en el Seminario de Análisis *Aspectos Jurídicos del Tratado de Libre Comercio México-E.U.-Canadá*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1991, p. 20.

y componentes exentos de gravámenes) y pondría a las compañías mexicanas en franca desventaja frente a otras regiones. ...al suscribir el Acuerdo de Libre Comercio debe ratificarse que dicho impuesto no se causara."²⁶

El gobierno alentó esta esperanza asegurándoles a los empresarios de las maquiladoras que no era necesario pagar este impuesto;²⁷ finalmente, el 15 de marzo de 1991 lo reglamentó.²⁸ No obstante esta regla, según el análisis de un experto en materia fiscal:

"...es de esperarse que las maquiladoras que se beneficien del tratado de libre comercio se convertirán en contribuyentes regulares en el país. ...Aun y cuando la equiparación de las maquiladoras con la industria doméstica traerá para las primeras afectaciones fiscales, existen en la actualidad los mecanismos de consolidación fiscal internacional, de acreditamiento fiscal internacional, y lo que es más importante, la expectativa de firma de un tratado fiscal que elimine la doble tributación internacional. De lograrse este último tratado, las maquiladoras no tendrán una desventaja de tipo económico-fiscal."²⁹

En resumen, el problema es que la apertura total del mercado nacional a los productos de las maquiladoras causaría descontento entre los demás empresarios que están sujetos a las leyes del país y no al régimen de excepción que rige la actividad maquiladora; ellos tendrían que competir en desventaja con empresas que no pagan el impuesto de 2 por ciento sobre los activos de la empresa, que pueden constituirse cien por ciento de capital extranjero y comprar terreno en fideicomiso en la frontera Norte. La solución, que vendrá cuando se abra totalmente el mercado nacional a las maquiladoras, será ajustar las leyes en estas áreas para equiparar los privilegios otorgados a empresas maquiladoras y nacionales, ya sea reduciéndolos para maquiladoras o aumentándolos para empresas nacionales.

Ya se extendió a empresas nacionales la principal ventaja de que gozaban las maquiladoras: permiso de importar libre de gravamen los bienes de capital e intermedios que utilizan en su proceso productivo; esto se hizo mediante "operaciones de transferencia" que les permite tener acceso a los mismos

²⁶ Estudio de Posición, *op. cit.* p. 13.

²⁷ Se discutió este punto ampliamente en el I Congreso Internacional de la Proveeduría de Insumos para la Industria Maquiladora, organizado por el Banco Nacional de México, mayo-junio de 1990 en la Ciudad de México.

²⁸ La regla 132 de la Resolución Misceláneas Fiscal para 1991, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 15 de marzo de 1991, establece que la maquinaria, equipo y demás inventario de las empresas extranjeras transferidos a las maquiladoras están exentos del impuesto de dos por ciento sobre los activos de las empresas. Citado en René Cacheaux Aguilar, *op.cit.*, nota de pie núm. 48, p.20.

²⁹ CACHEAUX, *op. cit.*, p. 20.

productos que importan las maquiladoras. Sin embargo, se piensa que aún así representaría una limitación para las empresas nacionales el tener acceso preferente solamente a aquellos bienes intermedios y de capital que utilizan las empresas maquiladoras; por eso es probable que se amplíe esta facilidad, autorizando a las maquiladoras no sólo a transferir su propio capital productivo a otra empresa sino a comerciar con bienes de capital y bienes intermedios, sin haber hecho uso de los mismos.

Otro problema potencial que podría habersele presentado a la industria maquiladora con la apertura del mercado nacional se resolvió preventivamente con la suspensión del control de cambios el 11 de noviembre de 1991. El control de cambios se estableció en la industria maquiladora desde finales de 1982 para obligarla a seguir aportando divisas al país durante la crisis. Bajo este régimen, las maquiladoras estaban obligadas a cambiar dólares a pesos, a la tasa controlada, en bancos nacionales para cubrir la totalidad de sus gastos de operación. La contradicción se hubiera dado entre su deseo legítimo de utilizar los pesos obtenidos por ventas en el mercado nacional para solventar sus gastos de operación en México y su obligación de seguir depositando divisas (a tasa controlada) para cubrir el monto total de estos gastos.

Al eliminarse el control de cambios, se evita esta posible contradicción, pero surge otra. Ahora no está de todo claro cómo se medirá el "presupuesto de divisas equilibrado" (prerrequisito para vender en el mercado nacional establecido en el Decreto de la Industria Maquiladora). Para este prerrequisito, la cantidad de divisas depositadas en banca nacional debe ser igual o mayor que las divisas egresadas del país por concepto de la importación definitiva de los insumos extranjeros incorporados en los productos que vende en el mercado nacional. Pero si ya no es obligatorio registrar la aportación de divisas, ¿cómo compararlo con el monto de divisas que las maquiladoras egresan del país?

Una solución que conservaría el funcionamiento de la ecuación "presupuesto de divisas equilibrado" consistiría simplemente en cambiar de obligatorio a voluntario el depósito de divisas: sólo lo harían aquellas maquiladoras que se interesan por vender en México. Otra solución que eliminaría el requisito de un "presupuesto de divisas equilibrado" consistiría en abrir el mercado nacional a cualquier cantidad de productos de las maquiladoras, conservando los aranceles respectivos sobre el contenido importado. Esta última opción, en caso de elegirse, podría tomarse como una concesión a los Estados Unidos y un indicador de una negociación inflexible, en el sector maquilador, entre aranceles estadounidenses y aranceles mexicanos.

IV. CONCLUSIONES

En el contexto de libre comercio la industria maquiladora puede evolucionar hacia una industria cualitativamente diferente. El TLC determinará la celeridad de esta transformación. No es posible predecir el contenido exacto de dicho Tratado. Lo que se ha querido hacer en este artículo es, en primer lugar, explicar la dirección general en que se está moviendo la maquiladora

y, en segundo lugar, describir varios escenarios que podrían determinar diferencias de ritmo y alcance en la evolución de dicho proyecto.

En la sección sobre el Decreto de la Industria Maquiladora se expuso el proyecto de creación de sistemas de producción y mercado compartido e, implícitamente, se describió un primer escenario de evolución de la industria maquiladora, en caso de que ésta siga como está bajo dicho Decreto, sin negociarse en bloque en el TLC. En la sección sobre el Impacto del TLC en la Industria Maquiladora, bajo el supuesto de que sí se negocie explícitamente el futuro de este sector, se describieron dos escenarios posibles: en caso de que Estados Unidos accediera a una negociación flexible y en caso ésta fuera inflexible.

En estas Conclusiones se resumen las principales implicaciones a futuro de estas diferentes estrategias de negociación: primero, el escenario de una negociación inflexible; segundo, el escenario del *statu quo* del nuevo Decreto en el contexto del ALC; y tercero, el escenario de una negociación flexible.

En caso de una negociación inflexible de parte de Estados Unidos –suponiendo que se exigirá la total apertura del mercado mexicano para los productos de las maquiladoras como condición para proceder a negociar bajas recíprocas en las tasas arancelarias sobre dichos productos– se advierte el desencadenamiento de un conflicto entre industria nacional y maquiladora que posiblemente resulte contraproducente para esta última. Si las maquiladoras van a recibir trato nacional en cuanto a su acceso al mercado nacional, lo han de recibir también en cuanto a las normas legales que rigen la actividad económica, no un trato privilegiado. Este problema puede resolverse con la eliminación del régimen de excepción legal de las maquiladoras, o con su extensión a empresas nacionales.

Sería irónico que la presión de Estados Unidos en las negociaciones del TLC resultara contraproducente para los intereses de dicha industria. Tal vez, en vez de la eliminación de los privilegios de la industria maquiladora, sea más factible extender este régimen al resto de la industria nacional. De hecho, ya se está hablando de la necesidad de una reforma fiscal en México, tal vez para 1992; es posible que se utilice dicha reforma para homogeneizar tasas impositivas no sólo entre tipos de empresas en México sino también con los Estados Unidos. Asimismo, se ha hablado de un posible Tratado Fiscal para evitar la doble tributación entre estos países. También es posible que se modifique la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera para incorporar los cambios que recientemente se introdujeron al Reglamento de dicha ley;³⁰ sería un momento propicio para igualar completamente las ventajas que aún tiene la industria maquiladora sobre la industria nacional en esta materia.

Otra estrategia diferente para el sector maquilador en el TLC consistiría en la decisión de no negociarlo explícitamente. Si no se negocia en bloque una reducción de los aranceles para el conjunto de los productos de la industria

³⁰ GAMBRILL, Mónica. "Nuevo marco para la inversión extranjera directa en México" en Paz Consuelo Márquez Padilla y Mónica Vereas Campos, coords. *La Administración Bush*, UNAM/ CI-SEUA, México, 1991, pp.205-210.

maquiladora sino producto por producto, igual para industrias nacionales y maquiladoras, entonces el régimen de excepción legal de la industria maquiladora se vería menos presionado por parte de los empresarios nacionales; por lo menos, no todas las ramas de la industria nacional se opondrían al mismo tiempo a los privilegios de las maquiladoras.

Si bien el régimen de excepción representa una ventaja para las maquiladoras sobre las empresas nacionales, ésta sería sólo para una parte de su producción: el "50 por ciento adicional del valor de las exportaciones anuales". Es concebible que, para esta parte de la producción, se siga justificando este régimen de excepción legal como una especie de compensación por una aportación voluntaria de divisas que tendrían que hacer estas maquiladoras para demostrar que conservan un "presupuesto de divisas equilibrado"; también se justificaría por el alto contenido nacional que necesariamente tendrían los productos de estas maquiladoras.

A corto plazo la industria podría seguir creciendo aceleradamente, tal vez a tasas de 20 por ciento anual³¹ igual que en los años ochenta. Independientemente de la demanda tradicional de maquiladoras para abastecer la economía estadounidense, que crecerá nuevamente en cuanto se recupere esa economía, es de esperarse también que crezca la actividad maquiladora entre empresas nacionales (de capital mexicano y extranjero) que quieran utilizar temporalmente los beneficios del programa para reconvertirse en empresas exportadoras; no tendrían que convertir el cien por ciento de sus actividades en operaciones de maquila sino utilizar las modalidades de "sub-maquila" y "maquiladoras por capacidad ociosa" para una parte de su producción. La industria maquiladora podrá extenderse mucho más aún, en las nuevas áreas liberalizadas por el TLC, como es la agromaquila, la maquila textil, la maquila comercializadora de bienes de capital e intermedios, así como la maquila de diferentes servicios.

Se conservarían las actuales normas legales de la industria maquiladora, con sus ventajas y limitaciones, durante el periodo de transición hacia cero aranceles. Este periodo sería distinto para diferentes ramas de la industria maquiladora, según los insumos que necesiten importar. En la medida en que se vayan liberando los productos específicos importados por las maquiladoras, éstas tendrían la opción de convertirse en empresas nacionales. La decisión de ser o no ser maquiladora se tomará básicamente en función de las ventajas que ofrece el régimen de excepción legal en comparación con las limitaciones del Programa de Maquiladoras sobre ventas nacionales. Si se eliminara este régimen de excepción, resultarían mayores las limitaciones que los beneficios del programa de maquiladoras y, por tanto, se integrarían las maquiladoras con la industria nacional.

A mediano o largo plazo, el programa de maquiladoras se reduciría en tamaño y significación, pero su ocaso demostraría, en cierto sentido, el éxito que haya tenido como programa de transición. Para que verdaderamente sea

³¹ Según declaraciones del presidente nacional de la CANACINTRA Roberto Sánchez de la Vara, *Excelsior*, 5 de marzo de 1991, p 38-A.

considerado exitoso no sólo debe desfasarse el Programa sino sobre todo dejar de ser un enclave de mano de obra barata y contribuir al establecimiento de sistemas de producción y mercados compartidos. Esto será factible en la medida en que no sólo podrán importar sin gravamen todo lo necesario para realizar su producción en condiciones competitivas sino también exportar libremente su producto sin topar con aranceles en el extranjero. Estados Unidos tiene la oportunidad de alentar este proceso que es, en esencia, su propio proyecto, pero no es seguro que lo aprovechará al máximo.

En un escenario de negociación flexible sería posible desgravar el contenido mexicano en cuanto se firme el TLC, en vez de esperar unos diez años para hacerlo; esto facilitaría la evolución de la industria maquiladora hacia la verdadera co-producción. Si Estados Unidos se mostrara mal dispuesto en las negociaciones a reciprocitar de esta manera la liberalización previamente efectuada en México, el proyecto de reconversión vía maquila seguiría en pie y las barreras aduanales que desincentivan la incorporación de contenido mexicano desaparecerán de todas maneras a largo plazo bajo el TLC. Sin ese estímulo, empero, el proceso tardará más; implicaría obstaculizar durante un lustro o dos más la conformación de un modelo más equitativo de co-producción, posponiendo así también algunos de los beneficios que podrían aportar a la modernización de ciertos sectores de la economía mexicana.

La co-producción no es el modelo ideal para todo el país, pero para aquellas industrias que no resulten competitivas internacionalmente con su propia tecnología o mercadotecnia, tiene mayores ventajas que la maquila tradicional. En vez de la total dependencia de las maquiladoras, tiene tintes de inter-dependencia. En la medida en que el lado mexicano del negocio —llámeselo "co-producción" o "sub-contratación internacional" o una nueva modalidad de la industria maquiladora— corresponda a un empresario autónomo, hay mayores oportunidades de desarrollo para las empresas individuales y para el país en su conjunto.

Sin menospreciar las perspectivas de progreso en la industria maquiladora es necesario a la vez reconocer sus limitaciones. Como ha demostrado Bernardo González-Aréchiga,³² es pobre la perspectiva de acumulación de capital en este tipo de industria y, por lo tanto, limitada su aportación a la corrección de las distorsiones estructurales de endeudamiento y rezago tecnológico que aquejan al país. Por lo tanto, el temor de que el país se convierta en "una gran maquiladora" se disipa sólo en parte con esta discusión sobre la rapidez con que la industria maquiladora puede evolucionar hacia la co-producción. Depende de cuántas empresas nacionales no van a poder competir frontalmente en el mercado mundial con los mismos productos provenientes de otros países. La discusión rebasa el ámbito específico de la industria maquiladora para ubicarse más bien como un problema del resto de la economía y la sociedad.

³² GONZALEZ-ARECHIGA, Bernardo y José Carlos Ramírez, "Perspectivas estructurales de la industria maquiladora" en *Subcontratación y Empresas Transnacionales: Apertura y Restructuración en la Maquiladora*, Bernardo González-Aréchiga y José Carlos Ramírez, El Colegio de la Frontera Norte/Fundación Friedrich Ebert, México, 1990, pp. 17-46.